

# SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 613 de 1987

Comisión de Agricultura y Pesca

DISTRIBUIDO Nº 508 de 1987

Sin corregir por los oradores

Setiembre de 1987

## BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Se recibe al Directorio, en relación al tratamiento del proyecto de ley, sobre pasaje de tierras al Instituto Nacional de Colonización de inmuebles rurales, que por recuperación de créditos hubieran ingresado al Banco de la República y al Banco Central del Uruguay

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 1º de setiembre de 1987

Preside : Señor Senador Carlos Julio Pereyra (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Francisco Terra

Secretario: Señor Dalton Spinelli

COMISION DE AGRICULTURA Y PESCA

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 12 minutos)

La Comisión de Agricultura y Pesca del Senado tiene el honor de recibir a los Directores y Asesores del Banco Central del Uruguay, a quienes hemos cursado una nota solicitando información relativa a un proyecto que tiene a estudio esta Comisión sobre la posibilidad de que inmuebles que se encuentran en poder de diversos organismos del Estado pasen al Instituto Nacional de Colonización.

En ese sentido, y de ser posible, quisiéramos saber qué inmuebles han pasado a poder del Banco Central en virtud de endeudamientos con los que no se cumplió en tiempo y forma. Debemos señalar que sobre este proyecto ya hemos mantenido reuniones con el Instituto Nacional de Colonización y con el Banco de Seguros del Estado, que es poseedor de una importante cantidad de tierras. Pero hoy queremos tomar conocimiento de la información que puedan brindarnos los señores Directores y Asesores del Banco Central del Uruguay.

SEÑOR DELGADO.- En primer lugar quiero expresar que el Señor Presidente del Banco Central, contador Ricardo Pascale, me solicitó lo disculpara ante los integrantes de esta Comisión por no poder concurrir a esta sesión dado que se encuentra en el extranjero en cumplimiento de sus funciones.

Con respecto a los bienes que son propiedad del Banco Central --a esto refiere uno de los proyectos a consideración de este Cuerpo-- debo señalar que el Banco Central no tiene otros bienes de su propiedad en este momento que los ya adjudicados al Instituto Nacional de Colonización. Se trata de cuatro padrones en el departamento de Florida y uno en el departamento de San José, y alcanzan aproximadamente 1.000 hectáres en su conjunto. En cumplimiento de un acuerdo firmado con el Instituto Nacional de colonización, se otorgaron estos predios en administración a dicho Instituto oportunamente.

Pienso que quizás el otro proyecto de ley relativo a los inmuebles rurales que por concepto de recuperación de créditos hayan ingresado al Banco, está más relacionado con las atribuciones o fines del Banco Central.

Hemos leído atentamente los antecedentes emanados de esta Comisión que llegaron a nuestro poder. Pudimos apreciar que incluso algunos de los senadores firmantes de este proyecto entienden que desde el punto de vista jurídico es necesario algún afinamiento para evitar problemas mayores.

Antes de entrar al tema a consideración, quiero señalar lo siguiente. Es posible que llame la atención el elevado número de asesores con que hemos concurrido a esta sesión. Ello es a los efectos de que esta Comisión pueda contar con la mejor información, desde que se trata de los funcionarios ubicados en los lugares claves de la recuperación de Carteras y del endeudamiento interno. En ese sentido,

corresponde efectuar su presentación. El contador David Cukierman es el Presidente de la Comisión de Análisis Financiero; el contador Juvenal Amestoy es Subgerente General del Banco Central y está a cargo del Servicio de Recuperación de Activos, que es donde se tramita y se gestiona todo lo relativo a la recuperación de los créditos del Banco Central por cartera comprada; el doctor Eduardo Bustelo es el Jefe de Asesores del Servicio de Recuperación de Activos y está permanentemente atendiendo esos juicios; el Dr. Jorge Da Silveira es el Jefe de Abogados de la CAF, y el contador Jorge Epifanio es el Encargado de la Comisión Permanente de Acreedores, organismo integrado por todos los bancos a los efectos de categorizar a los distintos deudores de acuerdo con los términos de la ley. Pienso que ellos les podrán brindar la mejor información a fin de enriquecer el tema a estudio en el día de hoy.

A efectos de una mejor exposición, creo que quizás sería conveniente dividir lo que yo pueda aportar sobre el tema, en tres grandes capítulos. En primer lugar, me voy a referir a la posición del Banco Central frente a este proyecto de expropiación de los bienes inmuebles rurales que están garantizando créditos impagos al Banco Central o al Banco República, considerando el tema desde el punto de vista estricto del Banco Central. Por supuesto que el Banco Central no pretende que su interés sea el privativo frente a los demás; sabemos que existen intereses generales que

están muy por encima de los particulares que el Banco pueda [illegible] que es nuestro deber --por eso hemos sido citados a esta Comisión-- establecer el juicio que este proyecto nos merece.

Entendemos que para los intereses del Banco Central este proyecto nó es conveniente. El problema del endeudamiento interno del país está reflejado, en gran medida, en la compra de Carteras del Banco Central. Esta operación, genéricamente llamada "Compra de Carteras" en realidad refiere a dos grandes operaciones. Por una de ellas, el Banco Central co mpró carteras de algunos bancos privados para mejorar su estado patrimonial y hacer posible su venta. Ello se hizo dando en pago Bonos del Tesoro emitidos en moneda extranjera, concretamente en dólares.

La segunda operación de compra de Carteras, se hizo de la siguiente forma. El Banco compra parte de los activos de los Bancos privados contra un préstamo que éstos otorgaron por un monto del doble o el triple de ese préstamo. Para documentar ese préstamo se libraron conformes emitidos por el Banco Central. Estos conformes --llamados "Promissory Notes"-- generan intereses en moneda extranjera, que nuestro Banco paga puntualmente.

Si la recuperación de los créditos ocurriera de manera fluída --lo que no ocurre--, estaríamos pagando un servicio de deuda alto, de millones de dólares, contra el flujo de ingresos proveniente de la recuperación de los créditos de las Carteras compradas.

Ese flujo no ha sido el deseado debido a dos circunstancias. En primer lugar, por la calidad de los créditos en sí mismos, que en gran parte eran de difícil recuperabilidad y que formaban parte de la Cartera pesada de los Bancos. En segundo término, esta función de cobro no se ha podido realizar de manera más rápida y eficaz porque el Banco Central no es un Organismo idóneo para cobrar créditos, actividad propia de un Banco comercial.

En algún momento el Banco Central podría, teóricamente, recuperar el 100% de sus Carteras, lo que le posibiliaría no sólo atender el servicio de deuda, sino también en el momento de rescate de los Bonos o de la presentación al cobro de esos conformes, cubrir el pago de los mismos.

Si se aprobara una ley de expropiación de los inmuebles rurales dados en garantía, el Banco Central se verá definitivamente privado de la posibilidad de pagar los bonos, o los conformes, o su servicio de deuda, con el rescate de los créditos a cobrar a través de la realización de esos inmuebles, lo que incrementaría el déficit parafiscal o global del Estado.

De aprobarse un proyecto de ley de esta índole, se nos presentaría el problema de no abatimiento del déficit fiscal. Y cuando llegue el momento de rescatar los Bonos, o pagar los conformes tendremos que hacerlo, pagando con dólares ya que así están documentadas esas obligaciones.

Entonces tendremos la siguiente alternativa: o bien pagamos con dólares disminuyendo las reservas del país, o bien

salimos al Mercado con pesos a buscar esos dólares. Como compramos con pesos, tendremos que emitir, aumentando los medios de pago circulantes, con lo que se presiones inflacionarias.

No cabe duda de que en el tema coexisten intereses muy importantes. Nuestro deber es señalar que se trata de intereses contrapuestos. Por un lado se encuentra el del Instituto Nacional de Colonización, que procura tener más tierras a los efectos de cumplir con su función colonizadora. Posiblemente, esto sea más importante que el interés del Banco Central. No nos compete a nosotros decidir cuál de ellos debe privar, en procura de los mejores fines del Estado. Pero, por otro lado, está el interés del Banco Central de no perder reservas, de no aumentar la emisión y de reducir el déficit parafiscal.

Como segunda parte de esta exposición queremos referirnos a algunos problemas de tipo jurídico que pueden derivar de este proyecto. Incluso, en las actas de esta Comisión, hemos leído las opiniones de varios señores senadores refiriéndose a problemas jurídicos que podrían plantearse.

En el artículo 1º se alude a los inmuebles rurales dados en garantía por créditos que a la fecha de promulgación de esta Ley, se encuentren impagos al Banco Central del Uruguay o al Banco de la República. Creo que, en primer lugar, debemos definir qué implica estar "dados en garantía".

No sabemos si significa estar afectados por una garantía hipotecaria o la existencia en el patrimonio del deudor de un bien inmueble rural. No debemos olvidar que, en última instancia, nuestro ordenamiento jurídico dispone que todos los bienes del deudor son la garantía común de sus acreedores.

Tal como está redactado el proyecto de ley, sin especificar que se trata de bienes dados en garantía hipotecaria, la norma podría alcanzar a todos los bienes rurales existentes en el patrimonio del deudor.

Más adelante, se hace referencia a "créditos que se encuentren impagos". ¿Qué se entiende por esto? Puede darse el caso de que exista un deudor con un acuerdo de pago vigente, que, no obstante cumplirlo puntualmente, haya dejado de pagar alguna cuota. De acuerdo a la redacción del artículo, el crédito se encontraría impago, ya que no se considera pago hasta que no se satisface totalmente.

Creo que ésta no es la intención del proyecto de ley, porque al leer las Actas de esta Comisión, el sentido parece ser otro, o sea rescatar lo antes posible para un destino útil aquellos bienes inmuebles rurales de deudores que se sabe que definitivamente nunca podrán pagar sus deudas. Con esta redacción, aquellos que tuvieran un acuerdo de pago vigente, pero cuya deuda se encuentre impaga, caerían dentro de la prescripción legal del artículo 1º.

También se hace referencia a créditos impagos "al Banco Central del Uruguay o al Banco de la República Oriental del Uruguay". En este punto se plantea un problema muy importante. Pueden existir deudores exclusivos del Banco Central y otros del Banco de la República. Además, puede darse el caso de deudores de ambas instituciones, así como también deudores que nosotros denominamos "deudores compartidos", que son aquellos que no sólo deben a los Bancos Central y República sino también a la Banca privada. Este último es el caso más común.

Si nos atenemos a este proyecto de ley, también caerían en la declaración de utilidad pública para su posterior expropiación los bienes rurales que garantizaron sus créditos. Como los Bancos privados no son alcanzados por el proyecto de ley, el Ente expropiante tendría que pagar al Banco privado la cantidad correspondiente a su crédito, desde el momento que al expropiarse el bien se está quitando al banco privado la posibilidad de recuperar su crédito. El costo sería sumamente alto para el Estado, porque si la deuda está nominada en pesos, habría que emitir generando una mayor inflación; y si lo estuviera en dólares, el pago provocaría una baja de las reservas.

Por otra parte, cuando se establece la forma de pago en el artículo 3º del proyecto, se establece la compensación entre el monto de la deuda y el precio fijado para la

expropiación. De acuerdo a nuestras disposiciones legales, la compensación es un instituto que procede, exclusivamente cuando hay un crédito líquido y exigible. Pero el problema más común del Banco Central es, justamente, determinar cuál es el monto de la deuda. En estos casos, esa expropiación no podría pagarse por el modo compensación, porque no estaría dentro de las normas vigentes que se establecen, ya que no existiría un crédito líquido y exigible que pudiera compensarse.

Pensamos, además, que cuando se califica la utilidad pública puede haber un problema de constitucionalidad. En doctrina, la utilidad pública está dada por razones atinentes al bien en sí mismo. Caso típico es un inmueble y un trazado de carretera, donde hay que expropiar el inmueble porque la carretera tiene que pasar por allí y la expropiación de ese inmueble es, incuestionablemente, de utilidad pública.

Pero pensemos en dos predios rurales iguales, de la misma superficie, con el mismo índice CONEAT, con dos propietarios deudores por la misma cantidad y los predios de ambos le sirven al Instituto nacional de Colonización --como dice el proyecto de ley-- para la realización de sus fines específicos. Pero ocurre que uno de los dos propietarios es deudor del Banco Central y, el otro, de un Banco privado. En ese caso la expropiación cabría sólo para el propietario que es deudor del Banco Central, con lo cual la utilidad

pública, más que por el bien en sí mismo estaría dada por la calidad del acreedor, o sea, que el inmueble sería objeto de expropiación en razón de que el deudor lo fuera del Banco Central y no en razón del bien en sí mismo. En este caso p ensamos que podría haber problemas jurídicos en lo relativo a esa declaración de utilidad pública, sin considerar la diferencia que se establece entre los deudores en función de quién sea el acreedor. Por otra parte, siempre se va a discutir judicialmente la fijación del precio, como ocurre normalmente en las expropiaciones.

Estas observaciones que formulo, señor Presidente, son desde el punto de vista jurídico y las expreso por el siguiente motivo. Varios señores senadores manifestaron que lo que se buscaba era acortar los plazos de tal manera que esos inmuebles rurales, propiedad de gente que se sabe nunca va a pagar, pudieran en el más corto plazo tener un fin de utilidad pública, un beneficio general y no seguir en propiedad de personas que están sacando un fruto de esos inmuebles. Esto es totalmente injusto y, en lo que me es personal, comparto totalmente esa línea de pensamiento. Pero me temo que tal como está redactado pueda ser una nueva fuente de cuestionamientos legales y tenga el efecto contrario al que se procura; que además de todos los juicios que tenemos ahora, abramos un cauce para otro tipo de problemas, como por ejemplo su constitucionalidad, y que las alongaderas judiciales sean aun mayores.

Esto es lo que quería manifestar con respecto a algunas puntualizaciones de carácter jurídico.

Por último, y como tercera parte de esta exposición, pienso que a la Comisión le puede importar conocer el alcance numérico que nosotros entendemos pueda tener este proyecto de ley. Cuando digo esto me refiero exclusivamente al número de deudores y de hectáreas alcanzados por un proyecto de esta índole.

Para hacer números tenemos que partir de algunos supuestos.

El primer supuesto que nos vamos a permitir hacer, es que el proyecto alcanza sólo a los deudores inviables y no a quienes tienen un acuerdo de pago y están pagando puntualmente. Otro supuesto que habría que hacer, es que se trata de deudores del sector agropecuario, porque éstos, sin duda, en su gran mayoría son propietarios de campos. Puede haber, también deudores categorizados en otras categorías, como industria o comercio cio, por ejemplo, que también tienen bienes rurales en garantía de sus deudas. Pensamos que la cifra es reducida y no le hace perder vigencia a los números que podamos dar.

El tercer supuesto sería que se trate, exclusivamente, de deudores del Banco Central o del Banco República, para evitar aquel problema ya visto, de los deudores "compartidos", que de ser alcanzados por la ley, tendría un alto costo para el Estado.

El total de gente que se ha acogido a la refinanciación es 8.698; de esa cantidad, hay 7.399 deudores que están

categorizados. Esto quiere decir --los señores senadores lo saben pero quizá pueda ser aclaratorio para la exposición-- que la Comisión Permanente de Acreedores integrada por todas las instituciones financieras acreedoras, ha categorizado de esoso 8.698 a 7.399 deudores, clasificándolos en "solventes" --que no están amparados por la ley porque es gente que puede pagar sus deudas y no tiene que estar amparada por un régimen legal más beneficioso--, los "viables", que se entiende pueden pagar sus deudas con las facilidades que la ley establece y, los "inviables", que no pueden pagar sus deudas ni aun con las facilidades que la ley otorga. Por supuesto, la categorización implica, además, separarlos por sectores de actividad, ya sea agropecuaria, industria, comercio y servicios y cada una de ellas por subsectores, pero eso no hace al caso. De los 7.399 deudores categorizados hay 1.064 deudores "inviables", y, de acuerdo al primer supuesto, centremos en ellos nuestro estudio. Estos no tienen refinanciación automática y la ley les da la posibilidad de recurrir ante la CAF, en un término de diez días desde que son notificados de su inviabilidad, a los efectos de que esta Comisión estudie su caso particular. Eventualmente la CAF puede decidir que, dadas sus condiciones, pueden ser objeto de los beneficios legales, en cuanto al pago de su deuda. De esos 1.064 deudores categorizados como "inviables", tengamos en cuenta sólo a los deudores "agropecuarios" --segundo supuesto-- porque la inmensa mayoría de ellos

sin duda, son propietarios de campos. De esos 1.064 deudores inviables hay 680 que están en la categoría agropecuaria, o sea que el 62% de los deudores inviables pertenece a ese sector. De esos 680 tengamos en cuenta únicamente a los que son deudores en forma exclusiva del Banco Central y del Banco República --tercer supuesto-- y llegamos a la cifra de 266. O sea que el número de deudores alcanzados por un proyecto de ley de esta índole y con los supuestos establecidos, alcanzaría a 266. A esos 266 deudores los hemos clasificado por bandas, en razón del número de hectáreas de las cuales son propietarios. De estos 266 deudores, 78 tienen hasta 50 hectáreas, o sea el 29%, de 51 a 200 hectáreas, hay 107 deudores, o sea el 40%; de 201 a 500 hectáreas, hay 44, o sea el 16%; de 501 a 1000 hectáreas hay 23 deudores, el 9%; de 1001 a 2500 hectáreas hay 10 deudores, el 4%, y mayores de 2500 hectáreas hay 4 deudores que representan el 2%.

De acá podemos sacar alguna conclusión en cuanto al número de deudores y no respecto a la superficie o cantidad de tierra: que de los 266 deudores, el 69% tiene menos de 200 hectáreas, y que propietarios mayores de 1000 hectáreas, representan el 6% y corresponde a 14 deudores.

En lo que respecta al número de hectáreas a las que podría alcanzar este proyecto, debemos hacer un supuesto estadístico, cuyo margen de error, según los técnicos, es

muy menor . El supuesto es tomar lo que se llama la media de la banda. Cuando se dice, por ejemplo, que en la banda de hasta 50 hectáreas hay 78 deudores, asumimos que cada uno tiene 25 hectáreas. Con los supuestos estadísticos que hemos hecho, esos 266 deudores agropecuarios inviables exclusivos del Banco Central y Banco República, serían poseedores de unas 85.000 hectáreas y los predios mayores de 1000 hectáreas, en su conjunto, alcanzarían a una superficie de 37.500 hectáreas.

SEÑOR GARGANO.- Después de haber escuchado con mucha atención la intervención del señor Director del Banco, me interesa formular algunas preguntas, partiendo de una afirmación, que es la de que el proyecto de ley, más allá de los defectos jurídicos que tenga en su presentación, subsanables en el proceso de la discusión, obedece a dos elementos de principio. El primero se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Refinanciación del Endeudamiento Interno, que ordena como norma programática, que los bienes inmuebles rurales que ingresen al dominio del Banco Central o del Banco de la República, por concepto de recuperación de sus créditos, serán transferidos al Instituto Nacional de Colonización. Este es uno de los principios.

El segundo, señala que el Estado ha soportado una inmensa carga a través de la compra de carteras, por lo que,

de alguna forma, la sociedad debe resarcirse, a través de los bienes que garantizaron el otorgamiento de créditos y que representan determinadas características. El señor Director hablaba de predios de equis dimensión; seguramente, al Instituto Nacional de Colonización no le puede interesar un predio de 25 hectáreas en el departamento de Artigas y otro de 15, en el de Rocha. Si quiere colonizar con cierto sentido --aunque lo puede hacer así, también--, y es lo que se intenta en general, tendrá que acceder a predios de cierta importancia y que presenten aptitudes para ello.

Pero estos dos principios tienen una vía de realización en la medida en que también se acepte desde el punto de vista político por los Directorios de los dos Bancos, la intención de realizar los créditos de aquellos deudores que presenten tierras como garantía y que son declarados inviables.

Los datos proporcionados por el señor Director me resultan muy importantes porque hasta ahora no los teníamos, a pesar de que necesitábamos dimensionar, de alguna manera, la importancia del proyecto.

Como surge de esas cifras, hay determinados deudores que son inviables, aunque puedan tener todavía el recurso de apelar ante la Comisión de Análisis Financiero para el estudio de su situación.

Seguramente, como resultado final habrá una cantidad de deudores cuyas garantías son sus predios, los que se

moverían dentro del esquema de aquellos que podrían realizar sus créditos. Por lo tanto, los Bancos Central y República podrían proporcionar tierras que podrían ser transferidas al Instituto Nacional de Colonización.

Por dificultades auditivas, ya que no podía seguir correctamente la exposición del Señor Director, creí entender que no era conveniente, desde el punto de vista de los intereses del Banco Central, la realización de los créditos de estos productores declarados inviables, que tuvieran como garantía sus tierras. Luego nos habló respecto a la forma cómo se compraron las carteras y a qué obligaciones está sometido ese organismo por la emisión de los bonos del tesoro o de las "promissory notes".

No escuché la relación entre la no conveniencia y la forma de pagar la deuda que contrajo el Estado. Por lo tanto, le solicito me lo aclare.

SEÑOR DELGADO.- El Banco Central pretende realizar todos sus créditos, lo que lleva a la ejecución de los bienes dados en garantía. Si se llega a esa situación y si eventualmente en un remate, no se obtiene el precio que el Banco Central entiende que es el conveniente, por resolución del Directorio, tratándose de bienes inmuebles rurales, se defiende hasta el 100% de la tasación, la que no tendrá una antigüedad mayor de treinta días. Y en ese caso, recién ahí, jurídicamente entraría al dominio del Banco Central y, por convenio

firmado por el Instituto Nacional de Colonización en función de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 15.786, se hace a este Instituto el ofrecimiento para que diga si está de acuerdo con sus fines específicos. Si el Instituto Nacional de Colonización contesta que no, entonces sacamos nuevamente el bien a remate.

El mayor interés del Banco es realizar estos créditos; pero, jurídicamente, eso no es fácil, sobre todo, para un organismo no idóneo como es el Banco Central.

Quiero señalar que el Banco no es propietario de estos bienes, sino que ellos le fueron dados en garantía de créditos y, por lo tanto, expropiarlos, tal como se propone en el presente proyecto de ley, va a ser un inconveniente para el Banco Central, ya que le va a impedir --en la medida del valor de esos bienes inmuebles rurales-- cobrar su crédito y abatir el déficit parafiscal, porque cada vez que se atienda el servicio de deuda de los bonos o de las "promissory notes" se tendrá un egreso de dinero, sin la contrapartida del ingreso proveniente de la realización de los créditos.

Si bien la cobranza de cartera no se hace actualmente en forma eficiente, una vez promulgado este proyecto de ley no la podremos hacer nunca, porque al expropiarse el bien dado en garantía ya no podremos nunca sacarlo a remate.

Es cuanto quería expresar.

Señor Presidente.- Los señores miembros de la Comisión ¿desean realizar alguna otra consulta? En caso contrario,

agradecemos a los señores Directores del Banco Central y asesores la información brindada. Además, les decimos que es muy probable que, a la luz de nuevas informaciones que recojamos, que tengamos que pedirles nuevos datos, en cuyo caso los molestaremos nuevamente.

SEÑOR DELGADO.- Quiero señalar que estamos complacidos de colaborar en todo lo que podamos con los miembros de la Comisión, y que estamos dispuestos a aportarles toda la información que esté a nuestro alcance.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la Sesión.

(Es la hora 15 y 52)